

PERKEMBANGAN PENYELESAIAN SENGKETA PILKADES

Enrico Simanjuntak

Ahmad Marjuki

Hakim PTUN Serang & Dosen IAIN SMH Banten

Abstrak

Dalam tataran normatif peraturan perundang-undangan, tidak disebutkan secara eksplisit mengenai proses atau mekanisme gugatan bila terjadi indikasi kecurangan dalam level pemilihan kepala desa (Pilkades). Hal ini dikarenakan pilkades tidak diatur dalam UU Pemilu, namun diatur secara lebih mikro dalam Peraturan Pemerintah No 7 Tahun 2005 tentang Desa. Tulisan ini menyoroti perkembangan penyelesaian sengketa Pilkades yang hingga sekarang belum ada titik temunya.

Kata Kunci: *Pilkades, Penyelesaian Sengketa*

A. Pendahuluan

Pemilihan umum (Pemilu) adalah instrumen demokrasi yang sangat penting untuk menjaga kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara. Penyelenggaraan Pemilu meliputi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada), , dan Pemilu Anggota DPR/DPD dan DPD (Pileg)—dan termasuk Pemilihan Kepala Desa (Pilkades)—merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (*free and fair elections*). Guna memproses dan mengawal terpilihnya anggota lembaga perwakilan rakyat (legislator) maupun perwakilan daerah

(senator) dan kepala pemerintahan yang memiliki legitimasi kuat dari rakyat, peranan para pemangku kepentingan yang terkait dalam pelaksanaan Pemilu, harus dikoordinasikan, disinergikan, dirumuskan secara jelas tugas dan tanggung-jawabnya masing-masing agar terwujud pelaksanaan Pemilu yang berlangsung jujur dan adil serta memiliki landasan kepastian hukum yang jelas dan tegas.

Sengketa hasil (perhitungan suara) dalam pilpres, Pilkada, Pileg/DPD menjadi kewenangan MK. Sedangkan sengketa hasil (perhitungan suara) Pilkades berdasarkan pasal 37 ayat (6) UU. No. 6/2014 tentang Desa diselesaikan oleh Bupati/Walikota. Sebelum berlaku UU. Desa tersebut, penyelesaian sengketa Pilkades melalui badan peradilan ditenggarai mengandung ketidakjelasan yuridiksi, antara Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun). Oleh karena itu, patut menjadi pertanyaan bersama apakah dengan berlakunya UU Desa, akan mampu menjamin mekanisme penyelesaian sengketa Pilkades berdasarkan asas kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi para *stakeholders* yang terkait ?.

B. Ruang Lingkup Pengertian Pemilu

Naskah asli UUD 1945 sebenarnya sama sekali tidak mengenal istilah pemilihan umum (Pemilu). Setelah perubahan ketiga UUD 1945, barulah Pemilu ditegaskan dalam Bab VII tentang Pemilihan Umum, pasal 22E angka 2, yang menyatakan sebagai berikut : *“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*.

Memperhatikan ketentuan pasal 22E UUD 1945 tersebut di atas, jelas bahwa Pilkada dan Pilkades tidak dicamtumkan sebagai bagian dari Pemilu. Selain itu, pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hasil perubahan kedua juga hanya menyatakan bahwa

Kepala Daerah dipilih secara demokratis. Menurut Anna Erliyana,¹ sama sekali tidak ada pasal di konstitusi yang menyatakan bahwa Pilkada adalah bagian dari Pemilu, atau menyatakan Kepala Daerah dipilih melalui Pemilu. Oleh karena itu, secara formal menurut konstitusi, Pilkada sebenarnya bukanlah bagian dari rezim Pemilu.

Dampak dari adanya ketidakjelasan rezim Pilkadaes apakah menjadi salah satu dari bagian rezim tersebut di atas membawa pengaruh terhadap pandangan-pandangan atas kewenangan Pengadilan untuk mengadili sengketa yang terjadi. Apabila Pilkadaes dianggap sebagai bagian dari rezim Pemilu, maka Peratun, apalagi Peradilan Umum tidak berwenang untuk mengadili sengketa Pilkadaes. Namun untuk memenuhi anggapan bahwa rezim Pilkadaes masuk ke dalam rezim Pemilu, tentunya penyelenggara Pilkadaes seyogianya menjadi domain KPUD Kabupaten/Kota, bukan oleh BPD dan Panitia Pemilihan sebagaimana yang masih dianut seperti sekarang. Sebab yang menjadi pengecualian objek sengketa TUN berdasarkan pasal 2 angka 7 UU Peratun adalah keputusan KPU/D tentang hasil perhitungan suara Pemilu. Ketentuan tersebut selengkapnya berbunyi : *“Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini: 1. Dst 7. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.*

Sebaliknya, apabila Pilkadaes dipahami sebagai bagian dari rezim Pemda, hal ini menimbulkan pertanyaan tersendiri, bukankah dengan lahirnya UU Desa, maka dapat dikatakan bahwa rezim Pemerintahan Desa sudah terbentuk dengan sendirinya, artinya Desa menjadi pengecualian dari rezim Pemda.

¹ Erliyana, Anna. *Persyaratan dan Pelanggaran Administratif dalam Pemilu* : Tinjauan Hukum Administrasi, Law Review, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Vol. III No. 3 Maret 2009. Hal. 423.

Menurut Jimly Asshiddiqie² keberadaan desa sebagai *'self governing community'* bersifat otonom atau mandiri, membawa konsekuensi bahwa daya jangkau organisasi Negara secara struktural hanya sampai pada tingkat kecamatan, sedangkan di bawah kecamatan dianggap sebagai wilayah otonom yang diserahkan pengaturan dan pembinaannya kepada dinamika yang hidup dalam masyarakat sendiri secara otonom.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sebagaimana halnya Pilkada, yang sebenarnya bukan bagian dari rezim Pemilu, demikian pula halnya dengan Pilkades, secara formal sebenarnya bukan bagian dari rezim Pemilu, meskipun Pilkades diatur dalam UU Pemda. Dalam UU Pemda disebutkan Kepala Desa dipilih dari penduduk yang berasal dan tinggal di desa tersebut⁸, sedangkan Lurah adalah pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang diangkat Bupati/Walikota atas usul Camat.⁹

Namun, kedudukan Pilkades bisa juga dikatakan tidak bersifat dikotomis. Oleh karena, meskipun secara formal Pilkades bukanlah merupakan bagian dari rezim Pemilu, namun secara substansi hakikat dan tujuan pelaksanaan Pilkades tidak berbeda maksudnya dengan ajang Pilpres ataupun Pilkada yakni sebagai mekanisme demokrasi untuk memilih pimpinan dalam kesatuan masyarakat tertentu, dalam hal ini Pilkades adalah sarana pemilihan pemimpin lokal dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 1 Angka 5 Permendagri No. 112/2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa menyebutkan : *"Pemilihan kepala desa adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di desa dalam rangka memilih kepala desa yang bersifat langsung, umum, bebas,*

² Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, Hal. 33

rahasia, jujur, dan adil”. Oleh karena, kepala desa dihasilkan melalui pemilihan (*election*), bukan penunjukan (*appointed*), maka kedudukan Kepala Desa dapat dikategorikan sebagai *elected public official*, sebagaimana halnya Bupati/Walikota maupun anggota DPR/D atau DPD, termasuk Presiden dan Wakil Presiden.

D. Penyelesaian Sengketa Pilkades Sebelum dan Sesudah Berlakunya UU Desa

Memperhatikan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait penyelenggaraan Pilkades, mulai dari UU. No. 6/2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43/2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU. No. 6/2014 Tentang Desa, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 112/2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) apalagi peraturan-peraturan lain yang daya berlakunya pada lingkup lokal seperti Perda atau Peraturan Bupati/Walikota, maka dari semua legislasi dan regulasi tersebut dapat disimpulkan bahwa tidak terdapat aturan hukum yang mengatur secara khusus bagaimana peran serta Pengadilan dalam penyelesaian sengketa Pilkades, sebagaimana sengketa pemilu pada umumnya.

UU Desa yang diharapkan mampu memberi kejelasan dan mekanisme penyelesaian sengketa Pilkades hanya mengatur bahwa penyelesaian sengketa hasil suara Pilkades diselesaikan paling lambat 30 (*tiga puluh*) hari oleh Bupati/Walikota sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari panitia pemilihan Kepala Desa dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota.

Dengan kata lain, UU Desa belum mengatur bagaimana sengketa yang bersumber dari proses penyelenggaraan Pilkades, apabila diperiksa, diadili dan diputus oleh lembaga Pengadilan. Demikian pula, Peraturan Pemerintah Nomor 43/2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU. No. 6/2014 Tentang Desa, juga tidak mengatur lebih lanjut bagaimana mekanisme penyelesaian

sengketa Pilkades baik menyangkut proses maupun hasil. Namun, sebagai amanat pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 43/2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU. No. 6/2014 Tentang Desa, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Peraturan Mendagri No. 112/2014, dimana dalam Permendagri ini upaya penyelesaian sengketa Pilkades dibagi dua yakni menyangkut *proses* dan *hasil*.

Dalam proses pelaksanaan Pilkades, hasil perhitungan suara yang kemudian dituangkan BPD dalam berita acara hasil perhitungan suara yang kemudian ditetapkan menjadi SK akan dikirimkan oleh BPD melalui camat ke Bupati untuk selanjutnya pemenang Pilkades dilantik oleh Bupati sebagai kepala Desa. Sebagaimana sengketa Pemilu jenis lain, sengketa Pilkades juga dapat menyangkut dua aspek yaitu masalah *hasil perhitungan suara* dan masalah *proses penyelenggaraan* Pilkades. Namun dalam prakteknya sengketa Pilkades yang paling sering terjadi adalah dalam hal perhitungan suara.

Hasil perolehan suara merupakan penentu keterpilihan kandidat kepala Desa sebagai Kepala Desa. Terlepas dari adanya tindakan-tindakan hukum dari BPD dan pelantikan oleh Bupati, akan tetapi pengisian jabatan Kades ditentukan sepenuhnya oleh hasil perolehan suara dalam Pilkades itu sendiri. Dari sudut pandang ini, jelas sekali bahwa sengketa Pilkades adalah sengketa yang dapat disebabkan oleh karena terjadinya kesalahan perhitungan suara, pengelembungan atau manipulasi suara maupun hal-hal lain yang mempengaruhi hasil perhitungan suara, sebagaimana sengketa Pemilu pada umumnya.

Pasca berlakunya Permendagri No. 112/2014 dapat disimpulkan bahwa sengketa Pilkades yang menyangkut “*proses pemilihan*” diselesaikan secara mandiri oleh Panitia Pemilihan, dimana sifat putusan panitia pemilihan tersebut bersifat ‘*final dan mengikat*’. Sedangkan sengketa Pilkades menyangkut perhitungan hasil suara diselesaikan oleh Bupati/Walikota dalam jangka waktu 30 (*tiga puluh*) hari sejak usulan pengesahan

diterima oleh Bupati/Walikota. Untuk menjelaskan mana sengketa yang menyangkut *proses* dan mana yang menyangkut *hasil* maka perlu dicermati tahapan pelaksanaan Pilkades itu sendiri. Pemilihan kepala Desa dilaksanakan melalui tahapan : a) persiapan; b) pencalonan; c) pemungutan suara; dan d) penetapan. Dari empat tahapan pelaksanaan Pilkades tersebut maka persoalan hukum yang terjadi menyangkut Pilkades, sebagaimana jenis Pemilu lain, dapat dikelompokkan ke dalam dua bagian besar yaitu dalam tahapan *proses* dan *hasil*.

Tahapan proses, antara lain menyangkut terpenuhi tidaknya syarat-syarat para kandidat kades (syarat administratif). Panitia pemilihan sebagaimana layaknya KPU/D dalam jenis Pemilu lain berwenang melakukan penelitian terhadap persyaratan bakal calon meliputi penelitian kelengkapan dan keabsahan administrasi pencalonan. Dalam Permendagri No. 112/2014 ini, ketentuan proses Pilkades, belum mengakomodir sarana keberatan bagi warga masyarakat (calon konstituen) seandainya tidak masuk ke dalam daftar pemilih, padahal pengalaman menunjukkan ketidakakuratan data pemilih sering menjadi sumber masalah sengketa Pilkades. Artinya, Permendagri ini semestinya menyediakan sarana bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan selama dalam proses persiapan Pilkades. Termasuk apakah para pemilih yang terdaftar hanya dimungkinkan berdasarkan KTP Desa setempat.

Oleh karena itu, masalah proses Pilkades dalam Permendagri ini focus kepada masalah syarat dan kelengkapan calon kades. Dalam tahapan ini, Panitia Pemilihan, memeriksa kelengkapan dan keabsahan administrasi para kandidat Kades. Dalam proses ini, Panitia Pemilihan harus mendapat klarifikasi pada instansi yang berwenang yang dilengkapi dengan surat keterangan dari yang berwenang. Kemudian, hasil penelitian tersebut, diumumkan Panitia pemilihan kepada masyarakat untuk memperoleh masukan. Masukan masyarakat sebagaimana

dimaksud pada ayat (3), wajib diproses dan ditindak lanjuti panitia pemilihan.

Dalam Permendagri No. 112/2014, ditegaskan bahwa penetapan calon kades yang diumumkan secara terbuka oleh Panitia Pemilihan adalah bersifat final dan mengikat (*final and binding*)¹³. Dahulu sebelum keluarnya Permendagri No. 112/2014, pihak yang mengajukan keberatan hukum terkait penetapan calon Kades tertentu, biasanya menggunakan alasan-alasan semacam itu untuk mempersoalkan sengketa hasil Pilkadaes. Sehingga, sering terjadi pencampuran persoalan yang menyangkut proses dengan hasil. Sebaliknya, berdasarkan Permendagri No. 112/2014, apabila ada pihak yang merasa tidak puas atau keberatan dengan penetapan calon kades tertentu, maka ybs dapat menggunakan sarana keberatan terhadap penetapan calon kades oleh Panitia Pemilihan sebelum diumumkan oleh Panitia Pemilihan sebagaimana dimaksud pasal 26 ayat 4 dan 5 Permendagri No. 112/2014. Setelah keberatan tersebut disikapi oleh Panitia Pemilihan dan kemudian diumumkan, maka pengumuman penetapan yang bersifat final dan mengikat tersebut tidak dapat dipersoalkan lagi menurut logika hukum Permendagri No. 112/2014.

Persoalan berikutnya adalah apakah frasa "*final dan mengikat*" sebagaimana dimaksud pasal 26 ayat 4 dan 5 Permendagri No. 112/2014 tersebut bermakna bahwa penetapan panitia tersebut tidak dapat diganggu gugat lagi, termasuk untuk digugat ke Peratun ?. Tentu saja, Keputusan Panitia tersebut walaupun dinyatakan bersifat *final dan mengikat*, bukan berarti tidak dapat dipersoalkan lagi ke Peratun. Pengertian *final dan mengikat* tersebut lebih bermakna sebagai akhir dari penyelesaian di internal pemerintahan. Kendati demikian, makna "*final dan mengikat*" tersebut jangan dikaitkan dengan konsep upaya administratif, oleh karena dari keseluruhan ketentuan yang mengatur pelaksanaan Pilkadaes, tidak terdapat satu pasal pun

yang mengatur mekanisme upaya administratif, sehingga makna “*final dan mengikat*” tersebut di atas tidak dapat dikaitkan dengan upaya administratif.

Pengumuman penetapan oleh Panitia Pemilihan masih terbuka untuk digugat ke Pengadilan *in casu* Peratun, dengan alasan yakni penetapan panitia pemilihan yang bersifat “*final dan mengikat*” tersebut berbeda maknanya dengan sifat mengikat dari putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).

Harus diakui memang bahwa meskipun dalam beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan terdapat rumusan norma yang menyatakan “*final dan mengikat*” suatu keputusan, namun dapat juga dikatakan bahwa dalam praktiknya tidak serta merta makna rumusan norma tersebut berlaku secara *mutatis mutandis*.

Sebagai contoh apabila ditilik bunyi ketentuan pasal 40 ayat 2 Peraturan KPU No. 68/2009 Tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang menyatakan : “*Penetapan dan pengumuman pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat final dan mengikat*”, maka berdasarkan ketentuan tersebut seolah-olah penetapan dan pengumuman pasangan calon tersebut oleh KPUD tidak mungkin untuk dipersoalkan kembali secara hukum. Namun rumusan norma tersebut secara empirik telah bermakna lain dengan adanya beberapa putusan PTUN atau MK (Mahkamah Konstitusi) terbukti telah beberapa kali menganulir penetapan dan pengumuman pasangan calon yang dilakukan oleh KPU/D.

Sedangkan sengketa Pilkada yang menyangkut *hasil suara* bersumber dari tahapan pemungutan suara dan penetapan. Panitia pemilihan Kades menetapkan calon kades terpilih berdasarkan suara terbanyak. Calon kades terpilih tersebut kemudian diserahkan namanya oleh Panitia Pemilihan kepada BPD untuk

diteruskan oleh BPD paling lama 7 (*tujuh*) hari setelah menerima laporan dari Panitia Pemilihan kepada Bupati/Walikota. Laporan panitia pemilihan tersebut yang diteruskan oleh BPD kemudian disahkan oleh Bupati/Walikota paling lama 30 (*tiga puluh*) hari sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari Kades dalam bentuk Keputusan Bupati/Walikota. Apabila terjadi perselisihan menyangkut *hasil suara* Pilkades, Bupati/Walikota wajib menyelesaikan perselisihan tersebut paling lama 30 (*tiga puluh*) hari juga sejak tanggal diterimanya penyampaian hasil pemilihan dari Kades dalam bentuk Keputusan Bupati/Walikota.

Selanjutnya, Calon Kepala Desa terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk paling lama 30 (*tiga puluh*) hari setelah penerbitan keputusan Bupati/Walikota¹⁹. Ketentuan ini sedikit berbeda dengan ketentuan sebelumnya yang mengatur mekanisme penyampaian hasil Pilkades oleh Panitia Pemilihan kepada BPD ketika diteruskan oleh BPD kepada Bupati/Walikota harus melalui Camat. Apabila ada pihak yang tidak puas dengan penyelesaian perselisihan hasil Pilkades oleh Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud ketentuan pasal 37 ayat (5) dan (6) UU. No. 6/2014 jo. Pasal 41 ayat (7) PP. No. 43/2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU. No. 6/2014 Tentang Desa : apakah dapat mengajukan gugatan ke Peratun ?. Hal ini terkait dengan tidak disebutkannya penyelesaian perselisihan Pilkades oleh Bupati tersebut bersifat "*final dan mengikat*" sebagaimana ketentuan Pasal 26 ayat 4 dan 5 UU. No. 6/2014.

Selanjutnya perlu dijelaskan apakah kewenangan Bupati dalam menyelesaikan perselisihan Pilkades termasuk dalam ranah administrasi pemerintahan atau semi ajudikasi (semacam upaya administratif) ?. Apabila ditafsirkan bahwa penyelesaian sengketa Pilkades berujung dan berakhir kepada Bupati/Walikota sehingga dengan demikian permasalahan menyangkut Pilkades menjadi tidak dapat dipersoalkan lagi kepada Pengadilan, maka dengan demikian telah terjadi peraturan perundang-undangan di bawah

undang-undang *in casu* Peraturan Mendagri menghambat akses para pencari keadilan untuk memperoleh perlindungan hukum dari Pengadilan. Akses terhadap keadilan merupakan bagian dari hak asasi manusia yang tidak dapat dibatasi oleh peraturan perundang-undangan di bawah undang undang. Ketentuan peraturan perundang-undangan setingkat peraturan menteri semestinya tidak membatasi akses para pencari keadilan yang merasa dirugikan terkait pelaksanaan Pilkades.

Sampai sekarang belum ada mekanisme yang khusus mengatur bagaimana penyelesaian perselisihan hasil suara Pilkades melalui Pengadilan, kendati demikian dalam prakteknya hasil keputusan perhitungan suara dalam Pilkades yang kemudian di-*legal-formal*-kan dalam SK BPD sering digugat di Peratun atau di Peradilan Umum, termasuk SK Pelantikan Kades oleh Bupati.

Di lingkungan Peratun sendiri masih terdapat pandangan bahwa sengketa Pilkades menjadi sebuah *legal grey area*, karena meskipun berdasarkan yurisprudensi MA No. 432/K/TUN/2003, yang menegaskan bahwa hasil Pilkades tidak termasuk ke dalam pengertian KTUN, akan tetapi dalam praktek masih terdapat beberapa putusan Peratun yang membatalkan hasil Pilkades.

Argumentasi yang menyatakan bahwa sengketa Pilkades bukan termasuk kewenangan Peratun diantaranya didasari pendapat bahwa tindakan Kepala Daerah *in casu* Bupati/Walikota mengangkat atau melantik Kades terpilih bukan berada dalam kedudukannya sebagai Pejabat TUN melainkan dalam kapasitas organ tata negara. Namun pendapat ini tidak pernah mampu menjelaskan apakah seandainya tindakan Bupati/Walikota berada dalam ranah hukum tata negara maka apakah ia menjadi lepas dari pertanggung-jawaban hukum ?. Penetapan Kades terpilih oleh Bupati/Walikota sebagai tindakan hukum tata negara didasari pemahaman bahwa kriteria objek sengketa TUN adalah tindakan hukum administrasi dimana salah satu elemen tindakan

hukum administrasi adalah adanya kebebasan kehendak/niat (*will/wisjheid*) dari Pejabat TUN untuk melaksanakan tindakan hukum administrasi.

Memang, bagi sebagian pihak, elemen “kehendak” dianggap sangat menentukan untuk mengukur kriteria atau prasyarat pembuatan suatu SK atau penetapan administrasi. Pandangan seperti ini sepenuhnya mengacu kepada rumusan unsur tertulis “*besluit*” dalam pasal 1 *Algemene Wet Bestuurecht* (AWB), yang menyatakan sebagai berikut “*een schriftelijke beslissing van een Bestuurorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechthandeling*”. Elemen atau unsur “*besluit*” tersebut oleh ten Berge sebagaimana dikutip oleh Himawan Estu Bagijo,³ adalah : a) *schriftelijke beslissing van een rechthandeling* (tindakan hukum dalam bentuk hukum yang tertulis), b) “*wilsuiting* atau *wilsvorming* (pernyataan kehendak) dan c) “*publiekrechtelijk* (unsur tindakan hukum publik).

Sedangkan argumentasi yang menolak pendapat di atas adalah didasari pendapat bahwa pembuatan keputusan tata usaha negara (administrasi pemerintahan) tidak memerlukan adanya kehendak dari pejabat TUN karena penggunaan wewenang TUN pada umumnya telah diatur secara rinci dan ketat dalam berbagai peraturan dasar yang mendasari penetapan. Sehingga, Pejabat TUN hanya melaksanakan kewenangan jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴

Dalam Pasal 54 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan dinyatakan bahwa : “*Keputusan yang bersifat deklaratif menjadi tanggung jawab Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan yang bersifat konstitutif*”. Dalam konteks penyelenggaraan Pilkadaes yang terdiri dari berbagai tahapan dan

³ Himawan Estu Bagijo, *Mencermati Surat Klarifikasi Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara*, Dictum Edisi 4, 2005. Hal. 64-65

⁴ W. Riawan Tjandra, *Teori & Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jogyakarta, Universitas Atmajaya, 2010) Hal. 69

kegiatan dan melibatkan banyak pihak (Panitia Pemilihan, BPD, Pengawas, KPPS, Camat, Bupati/Walikota dsb), menjadi penting untuk menentukan siapa sebenarnya subyek hukum yang bertanggung-jawab dalam setiap rangkaian pelaksanaan Pilkades. Disamping memperhatikan kaidah-kaidah pertanggungjawaban jabatan berdasarkan kewenangan atribusi, delegasi (sub delegasi), mandat.

Perdebatan tentang apakah sengketa Pilkades merupakan kompetensi absolut Peratun menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi para pencari keadilan untuk membawa sengketa Pilkades ke lingkungan peradilan umum. Sejalan dengan hal tersebut, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI pernah menawarkan alternatif penyelesaian sengketa Pilkades melalui peradilan umum.⁵ Dimana dalam penelitian tersebut disebutkan agar keberatan hanya bisa diajukan terhadap penetapan Panitia Pemilihan atas hasil pemilihan Kepala Desa (berkenaan dengan hasil perhitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya calon) dan hanya dapat diajukan oleh calon dan/atau pasangan calon kepada Pengadilan Negeri dalam waktu 3 (*tiga*) hari setelah penetapan hasil pemilihan Kepala Desa. Jangka waktu penyelesaian sengketa Pilkades di Pengadilan Negeri diusulkan paling lambat 14 (*empat belas*) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri. Dan putusan Pengadilan Negeri dalam sengketa Pilkades tersebut bersifat final dan mengikat.

Namun penelitian tersebut tidak melihat fakta bahwa sebenarnya di lingkungan peradilan umum sendiri, sebagaimana halnya di lingkungan Peratun, sengketa Pilkades masih menjadi

⁵ Laporan Pengkajian Hukum Tentang Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa, Pusat Penelitian

Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Tahun 2011

sebuah permasalahan hukum yang belum jelas : apakah menjadi kompetensi absolut peradilan umum atau peradilan lain.

E. Penutup

UU Desa tidak mengatur bagaimana kewenangan Pengadilan dalam menyelesaikan sengketa Pilkada dengan demikian kemungkinan terjadinya ketidakpastian hukum masih mungkin terjadi. Pada akhirnya seperti sebuah kalimat bijak dari seorang ahli hukum : *“It’s a truism that when regulation and legislation fail, litigation takes their place.”* Maka, dalam perdebatan seperti itu, pada akhirnya pengadilan yang akan menentukan proses selanjutnya, dan untuk mencapai kepastian hukum diharapkan keseragaman pandangan dari para pemangku kepentingan yang terkait, terutama dari internal pengadilan itu sendiri.

Di masa-masa mendatang, diharapkan usaha penegasan dan pengaturan kewenangan badan peradilan dalam penyelesaian sengketa Pemilu, termasuk Pilkada, semestinya memperhatikan sinkronisasi antar berbagai legislasi baik secara horizontal maupun vertikal agar tidak terjadi disharmoni aturan hukum yang mengarah kepada terjadinya terjadi kontradiksi-kontradiksi penyelesaian sengketa-sengketa di bidang Pemilu, termasuk Pilkada yang berpotensi menimbulkan persoalan-persoalan hukum baru di tengah-tengah masyarakat dan pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia, Jakarta, 2002.

- Bagijo, Himawan Estu, *Mencermati Surat Klarifikasi Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara*, Dictum Edisi 4, 2005
- Erliyana, Anna. *Persyaratan dan Pelanggaran Administratif dalam Pemilukada : Tinjauan Hukum Administrasi*, Law Review, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Vol. III No. 3 Maret 2009.
- Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, *Laporan Pengkajian Hukum Tentang Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Desa*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Tahun 2011
- Tjandra, W. Riawan, *Teori & Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*, Jogjakarta, Universitas Atmajaya, 2010